



Regierungsrat

Luzern, 1. Oktober 2021

STELLUNGNAHME ZU MOTION

M 588

Nummer: M 588
Eröffnet: 10.05.2021 / Finanzdepartement i.V. mit Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement
Antrag Regierungsrat: 21.09.2021/01.10.2021 / Teilweise Erheblicherklärung als Postulat
Protokoll-Nr.: 1177

Motion Hauser Patrick und Mit. über die Errichtung eines Fonds zur Finanzierung der Massnahmen aus dem Klima- und Energiebericht

Der Motionär verlangt, dass die Finanzierung der Aufwendungen aus dem Klima- und Energiebericht mit Mitteln eines im Jahre 2022 neu zu errichtenden und zu äufnenden Fonds verlässlich sicherzustellen ist. Der Fonds soll bis Ende 2050 befristet sein. Der Fonds soll geäuft werden über Zuweisungen eines Anteils der Ausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank (SNB), weitere Mittel von der nationalen Ebene (z.B. Klimafonds des Bundes) und Mitteln aus dem Kantonshaushalt.

Finanzierung der Klimamassnahmen innerhalb der Gesamtsteuerung des kantonalen Finanzhaushaltes

Die politische Gesamtsteuerung der kantonalen Leistungen und Finanzen erfolgt über unser Führungssystem.

Unser Rat erarbeitet respektive überarbeitet alle vier Jahre die politische Planung für einen Zeithorizont von etwa zehn Jahren. Dazu wird in einer ersten Phase eine Analyse der externen und internen Einflüsse auf die kantonale Politik sowie der damit verbundenen Chancen und Risiken erstellt. Auf dieser Grundlage definieren wir in einer zweiten Phase unsere langfristigen Leitsätze, Schwerpunkte und strategischen Massnahmen (Kantonsstrategie). Sie dienen als Vorgabe für das Legislaturprogramm. In einer dritten Phase brechen wir die Kantonsstrategie auf mittelfristige Legislaturziele herunter und bestimmen die Massnahmen, die zur Erreichung dieser Ziele notwendig sind. Finalisiert und formell beschlossen werden die Kantonsstrategie und das Legislaturprogramm von unserem Rat zu Beginn der neuen Legislaturperiode, zusammen mit dem Aufgaben- und Finanzplan (AFP). Der AFP beruht auf der Kantonsstrategie und dem Legislaturprogramm. Im AFP werden für das Voranschlagsjahr und drei Planjahre pro Aufgabenbereich die erwarteten Leistungen und Finanzen aufgezeigt. Zudem enthält er Informationen zu den Zielschwerpunkten und Indikatoren für die Leistungsmessung. Ihr Rat genehmigt die Planjahre (AFP) und beschliesst mit dem Voranschlag (Budget) die Leistungen des Kantons und deren Finanzierung für ein Kalenderjahr.

Den finanziellen Rahmen des Leistungsangebotes und somit das Gleichgewicht von Ausgaben und Einnahmen regelt die finanzpolitische Steuerung (Schuldenbremse). Mit der Schuldenbremse wird der Verfassungsauftrag eines ausgeglichenen kantonalen Finanzhaushalts (§ 78, KV) umgesetzt. Ziele der finanzpolitischen Steuerung sind der Erhalt des Eigenkapitals und tragbare Schulden. Damit sollen die langfristige Handlungsfähigkeit des Kantons und eine sichere Finanzierung der staatlichen Leistungen und Infrastrukturen gewährleistet

werden. Gegenstand der finanzpolitischen Steuerung sind die Erfolgsrechnung und die Nettoschulden.

Um eine verlässliche Basis für das Führungssystem und die finanzpolitische Steuerung zu erreichen, muss die Rechnungslegung die tatsächlichen Verhältnisse (true and fair) abbilden (§ 21 FLG). Dazu erfolgt die Rechnungslegung nach allgemein anerkannten Normen (§ 32 FLG). So wird beispielsweise der Periodengerechtigkeit, sowie der gleichen Abbildung vergleichbarer Sachverhalte ein hoher Stellenwert beigemessen.

Im Zusammenspiel aller oben aufgeführten Instrumente verfügt der Kanton Luzern über ein durchgängiges Planungs- und Führungsinstrumentarium in welchem die staatlichen Leistungen zu einander im Wettbewerb stehen und politisch priorisiert und legitimiert werden.

Die Planung und Finanzierung der Klimamassnahmen erfolgt innerhalb des kantonalen Führungssystems. Es ist gerade der Sinn des Führungssystems, dass es alle staatlichen Aufgaben beinhaltet und priorisiert. So haben wir uns im Legislaturprogramm 2019–2023 zum Ziel gesetzt die Herausforderungen des Klimawandels verstärkt anzugehen. Bereits im AFP 2020–2023 sowie im AFP 2021–2024 wurden entsprechende Umsetzungsmassnahmen aufgeführt. Für die Umsetzung der Massnahmen aus dem Planungsbericht Klima und Energie, den Ihr Rat in der Januarsession 2022 diskutieren wird, sind insgesamt 56,2 Millionen Franken an zusätzlichen kantonalen Mitteln in den kommenden vier Jahren eingestellt. Damit werden die im Kanton Luzern zur Verfügung stehenden Mittel für Massnahmen zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel in den kommenden Jahren wesentlich erhöht. Darin nicht enthalten sind all diejenigen Massnahmen, die von den verschiedenen Fachbereichen bereits seit langem für klimarelevante Massnahmen eingesetzt werden. Die im AFP 2022–2025 eingestellten Mittel sind mit dem Planungsbericht abgestimmt.

Finanzierungsquellen für Klimamassnahmen

Der Kanton beschafft sich seine Mittel gemäss § 77 KV insbesondere durch Erhebung von Steuern und anderen Abgaben, aus Leistungen des Bundes und Dritter, aus Anlagen und ihren Erträgen, durch Aufnahme von Darlehen und von Anleihen.

Grundsätzlich finanziert sich der Kanton gesamthaft, das heisst, die Summe aller Ausgaben wird durch die Summe aller Einnahmen (allgemeine Staatsmittel) finanziert. Daneben gibt es selbstverständlich auch Einnahmen welche direkt an bestimmte Ausgaben gekoppelt sind wie zum Beispiel Kostenbeteiligungen des Bundes und der Gemeinden an Staatsaufgaben, beispielsweise bei der individuellen Prämienverbilligung (IPV). Weiter ist im Bereich der Abgaben die Zweckbindung gewisser Einnahmen möglich, beispielsweise bei den Verkehrsabgaben oder bei der Tierseuchenbekämpfung.

Die Finanzierung von kantonalen Klimamassnahmen erfolgt in erster Linie durch allgemeine Staatsmittel. Die für einzelne Massnahmen geplante finanzielle Beteiligung des Bundes über den ursprünglich vom Bundesparlament beschlossenen Klimafonds ist nach dem Nein zum CO₂-Gesetz in der Referendumsabstimmung vom 13. Juni 2021 weggefallen. Abgesehen vom bisherigen Gebäudeprogramm, das aus der bestehenden CO₂-Abgabe aus Brennstoffen finanziert wird, stehen zurzeit keine weiteren Bundesmittel zur Finanzierung von Klimamassnahmen auf kantonaler Ebene zur Verfügung. Wir setzten uns dafür ein, dass der Bund sich mit neuen Lösungen an der Finanzierung von Klimamassnahmen auf kantonaler Ebene beteiligt. Wo wir Bundesbeiträge erhalten, insbesondere aus dem Gebäudeprogramm, sind diese zweckgebunden und werden bis zu ihrer Verwendung als Passivum (Anzahlung) geführt.

Ob weitere zusätzliche Finanzierungsquellen angezapft werden können und sollen, und welche Kantonsmittel langfristig für den Umgang mit dem Klimawandel und die Erreichung der

Klimaziele benötigt werden, muss primär fachlich und politisch diskutiert werden. Grundsätzlich sind folgende Finanzierungen denkbar:

- Vermehrte Beteiligung der Verursacher. Die Verursacher von Treibhausgasemissionen werden vermehrt selbst in die Verantwortung genommen, Emissionen zu vermeiden und die dazu notwendigen Massnahmen selbst zu finanzieren.
- Es werden zusätzliche Beiträge des Bundes oder Dritter auf Grund übergeordnetem Recht beispielsweise Mittel aus einem neuen nationalen Klimafonds oder zweckgebundene Abgaben auf Grund von Bundesrecht eingenommen. Entsprechende Rechtsgrundlagen müssten erarbeitet und verabschiedet werden.
- Es werden Abgaben Dritter auf Grund von kantonalem Recht, beispielsweise die Einführung gewisser zweckgebundener Abgaben oder die Anpassung des Verwendungszwecks bei bestehenden Abgaben z.B. bei den Verkehrsabgaben eingeführt (Verursacherprinzip). Eine Anpassung des Verwendungszwecks macht nur dann Sinn, wenn beim ursprünglichen Verwendungszweck auf Mittel verzichtet werden kann.
- Ggf. Abschaffung/Reduktion bestehender Subventionen oder Steuerabzügen die der Zielerreichung im Klimabereich entgegenwirken und Verwendung der Einsparungen für den Klimaschutz (Budgetverschiebung).
- Zuweisung von allgemeinen Staatsmitteln durch Erhöhung des Globalbudgets in den relevanten Aufgabenbereichen.

Fonds im Allgemeinen

Der Motionär verlangt die Errichtung eines Klimafonds. Als Begründung wird die Notwendigkeit einer verlässlichen Finanzierung der Massnahmen aus dem Klima- und Energiebericht über mehrere Jahre genannt. Dies ist ein berechtigtes Anliegen, welche aber nebst dem Klimaschutz auch alle anderen Staatsaufgaben für sich in Anspruch nehmen können. In der Gesamtsicht bedeutet eine Erhöhung der Finanzierungssicherheit durch explizite Zweckbindung von Mitteln zugunsten eines Bereichs aber automatisch eine Einschränkung für die anderen Aufgabenbereiche und erschwert die Steuerung des Gesamthaushalts. Ebenfalls kann eine starke Zweckbindung auch einen Verlust an Flexibilität im betroffenen Bereich bedeuten, da eventuell zu viel oder zu wenig Mittel zur Verfügung stehen und dies ggf. zu einem unwirtschaftlichen Mitteleinsatz führen kann. Dies widerspricht grundsätzlich einem flexiblen Führungssystem. Dies heisst nicht, dass die Zweckbindung von Mitteln z.B. in Fonds generell schlecht ist. In gewissen Situationen können sie sinnvoll oder sogar zwingend notwendig sein.

Die Grundregeln zu Fonds und deren Handhabung sind im FLG und in der dazugehörigen Verordnung (FLV) geregelt. Die Regelung berücksichtigt dabei die Anforderungen der Rechnungslegung nach true and fair (HRM2, IPSAS). Damit wird die Kompatibilität zum Führungssystem sichergestellt.

Fonds sind zweckgebundene Mittel zur Sicherstellung der Finanzierung bestimmter öffentlicher Aufgaben. Die Schaffung von Fonds sowie die Zuweisung und Verwendung der Mittel bedürfen grundsätzlich einer gesetzlichen Grundlage. Treuhänderisch verwaltete Mittel (Legate und Stiftungen) bedürfen keiner gesetzlichen Grundlage (§ 51 FLV).

Fonds, die nicht dem eigenen Recht unterstehen, werden dem Fremdkapital zugeordnet. Weil bei Fonds des kantonalen Rechts der Kanton die Zweckbindung selbst gestaltet, gehören diese zum Eigenkapital (§ 36 FLG). Die Bestandesveränderungen von Fonds im Fremdkapital werden brutto über die Erfolgsrechnung verbucht. Das heisst, Fondsentnahmen und Fondseinlagen führen dazu, dass die Erfolgsrechnung netto nicht beeinflusst ist, da es sich um «fremdes Geld» handelt. Demgegenüber sind die Bestandesveränderungen von Fonds im Eigenkapital Teil des Jahresergebnisses und werden anschliessend den Fondskonti zugeordnet. Das heisst, der Eingang sowie die Verwendung dieser «Gelder in eigener Kompetenz» beeinflusst die Erfolgsrechnung (§ 51 FLV). Damit wird der Umstand korrekt wiedergegeben, dass der Kanton in seiner Gesetzgebung den Eingang und die Verwendung der Mittel selbst gestalten kann.

Auf Grund dieser Ausführungen sind grundsätzlich folgende Anwendungsfälle für Klimafonds denkbar:

Fonds im Fremdkapital

Sollte der Kanton Luzern weitere, für konkrete Klimamassnahmen zweckgebundene Gelder vom Bund oder von Dritten – z.B. von einer Stiftung – erhalten, sind diese bis zu ihrer zweckmässigen Verwendung zu passivieren. Je nach Ausgestaltung der Bundesregelung ist die Passivierung als Fonds im Fremdkapital oder in anderer Form vorzunehmen.

Die Erfolgsrechnung wird sowohl beim Eingang der Gelder, als auch bei der Verwendung der Gelder netto nicht tangiert. Somit ist kein Budgetkredit für die Mittelverwendung notwendig. Mittelzuflüsse und Mittelabflüsse haben keinen Einfluss auf die Nettoschulden. Der Fondsbestand zeigt jeweils, wie viele Mittel zweckgebunden vereinnahmt aber noch nicht zweckgebunden eingesetzt wurden.

Fonds im Eigenkapital

Im Moment verfügt der Kanton Luzern über keine gesetzliche Grundlage für einen kantonalen Klimafonds. Diese müsste zuerst geschaffen werden. Fonds sind zweckgebundene Mittel zur Sicherstellung der Finanzierung bestimmter öffentlicher Aufgaben. Es wäre gesetzlich insbesondere zu definieren, welche öffentliche Aufgaben genau damit zu finanzieren sind.

Die Führung eines Fonds im Eigenkapital hat technisch keine Auswirkung auf Budget und Rechnung und somit auch nicht auf die Schuldenbremse. Gehen zweckgebundene Mittel zu Gunsten des Fonds ein, sind diese in der Erfolgsrechnung enthalten. Die Verwendung der finanziellen Mittel führt zu einer Belastung der Erfolgsrechnung und muss im entsprechenden Voranschlag eingestellt sein. Ein Fonds im Eigenkapital dient primär dazu festzuhalten, wie viele Mittel zweckgebunden vereinnahmt aber noch nicht zweckgebunden eingesetzt wurden.

Finanzierung über Globalbudget und jährliche Flexibilität

Gemäss § 11 FLG beschliesst Ihr Rat mit dem Voranschlag die Leistungen des Kantons und deren Finanzierung für ein Kalenderjahr. Eine Ausnahme einzelner Politikbereiche von dieser Jährlichkeit des Voranschlages ist unter dem geltenden Gesetz nicht möglich. Eine entsprechende Ausnahme würde dazu führen, dass Regierungsrat und Kantonsrat einzelne Leistungen und Ausgaben nicht im Gesamtzusammenhang und ohne die entsprechende Finanzierung beschliessen würden. Mit der Jährlichkeit des Budgets erhalten sich der Regierungsrat und der Kantonsrat zudem die notwendige Flexibilität, um auf Veränderungen zu reagieren. Den mittelfristigen Planungszeitraum deckt der AFP, mit einer geringeren Verbindlichkeit, ab.

Das Globalbudget bietet sowohl bei der Erstellung des Voranschlages als auch bei der Umsetzung die notwendige Flexibilität.

Zweckgebundene Einnahmen und deren Verwendung fallen zeitlich unter Umständen nicht zusammen. Beruht die Zweckbindung auf übergeordnetem Recht, ist die Erfolgsrechnung von Einnahmen und Ausgaben nicht betroffen (Fonds im Fremdkapital). Liegt die Zweckbindung im kantonalen Recht, fliessen Einnahmen und Ausgaben in die Erfolgsrechnung ein. Damit kommt es in Jahren mit Einnahmenüberhang zu einer Entlastung und in Jahren mit Ausgabenüberhang zu Belastungen der Erfolgsrechnung. So können unterschiedliche Einnahmen und Ausgaben im Bereich der Klimafinanzierung bereits im AFP und bei der Budgeterstellung berücksichtigt werden.

Die notwendige Flexibilität bei der Umsetzung von mehrjährigen Vorhaben wird generell durch die Möglichkeit der Kreditüberträge (§ 17 FLG) unabhängig vom Bestehen eines Fonds gewährleistet. Beim Energieförderprogramm beispielsweise machen es die regelmässig über mehrere Voranschlagsjahre hinweg dauernde Umsetzung der Förderprogramme und die Realisierung einzelner Projekte erforderlich, dass für Förderprogramme eingestellte

Voranschlagskredite, die im laufenden Jahr nicht beansprucht werden, auf die neue Rechnung übertragen werden können. Diese Möglichkeit ergibt sich grundsätzlich aus § 17 FLG. Diese Regelung wird § 22 Absatz 3 der Kantonalen Energieverordnung (KEV) für die Energieförderprogramme weiter konkretisiert. Erfordern es die Vorgaben des Bundes oder die in der Regel mehrjährige Programmumsetzung, werden im Voranschlag eingestellte, noch nicht beanspruchte kantonale Mittel auf das nächste Jahr übertragen. Da die Mittel für das Energieförderprogramm Teil des Globalbudgets der Dienststelle Umwelt und Energie sind, ist eine Übertragung dabei höchstens im Umfang des nicht ausgeschöpften Voranschlagskredites des Aufgabenbereichs möglich. Wir haben denn auch in der Vergangenheit jeweils nicht beanspruchte Mittel des Energieförderprogramms auf die Folgejahre übertragen.

Die zusätzlich erwarteten Ausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank (SNB) an den Kanton Luzern haben wir im AFP 2022–2025 für zusätzliche Leistungen in allen Hauptaufgaben (inklusive den bereits erwähnten zusätzlichen Mittel für Massnahmen zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel) und für die Senkung des Steuerfusses eingeplant.

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen sind wir der Meinung, dass unser Führungssystem genügend Möglichkeiten bietet, um das Anliegen des Motionärs zu erfüllen. Dies gilt insbesondere für all diejenigen Massnahmen aus dem Planungsbericht Klima und Energie, die als eigentliche Kantonsaufgabe betrachtet und vom Kanton selbst geplant und umgesetzt werden.

Anders beurteilen wir die Situation bei der Förderung privater Initiativen und Investitionen durch den Kanton in Zusammenarbeit mit Dritten. Hier sehen wir durchaus Handlungsbedarf und werden dazu auch langfristige Finanzierungslösungen prüfen. Die dazu notwendigen finanziellen Mittel sind mit den entsprechenden Globalbudgets und nicht mit zusätzlichen neuen Fonds im Eigenkapital zu finanzieren. Wir verweisen dazu auf unsere Antwort auf die Motion M 641 Nussbaum Adrian namens der Mitte-Fraktion über die Errichtung eines kantonalen Klima-Innovationsfonds zur Förderung privater Initiativen und Investitionen, die wir Ihrem Rat gleichzeitig mit der vorliegenden Antwort unterbreiten.

Im Sinn dieser Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Motion als Postulat teilweise erheblich zu erklären.